



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**COPERTURA DELLE SPESE PER DEMOLIZIONI GIUDIZIALI E
AMMINISTRATIVE ATTRAVERSO IL RICORSO AL FONDO ROTATIVO**

DELIBERAZIONE N. 22/SEZAUT/2020/QMIG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 22/SEZAUT/2020/QMIG

Adunanza del 18 dicembre 2020

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Antonio CONTU, Andrea ZACCHIA, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA;

Consiglieri Alfredo GRASSELLI, Stefania FUSARO, Ida CONTINO, Dario PROVVIDERA, Vincenzo BUSA, Alessandro FORLANI, Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO, Filippo IZZO;

Primi Referendari Michela MUTI;

Referendari Alessandra CUCUZZA, Marco SCOGNAMIGLIO.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 117/2020/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Bacoli (NA), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima relativa alla possibilità che l'attivazione del fondo rotativo presso la Cassa Depositi e Prestiti di cui all'art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003, al fine di garantire copertura e spesa alle demolizioni giudiziali e amministrative, rientri o meno tra le operazioni di indebitamento che gli enti locali possono realizzare, con il conseguente assoggettamento a tutti i relativi limiti, di natura qualitativa e quantitativa, previsti dalla normativa vigente;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 15 del 12 novembre 2020, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1110 del 9 dicembre 2020 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il Relatore, Referendario Alessandra Cucuzza;

PREMESSO

La Sezione regionale di controllo per la Campania, a seguito di richiesta di parere formulata dal Comune di Bacoli, ha rimesso all'esame della Sezione delle autonomie il seguente quesito:

«se l'attivazione del fondo di rotazione, denominato "fondo per le demolizioni delle opere abusive" - costituito, ai sensi dell'art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003, presso la Cassa Depositi e Prestiti per la concessione ai comuni di anticipazioni sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive - rientri o meno tra le operazioni di indebitamento che gli enti locali possono realizzare, con il conseguente assoggettamento a tutti i relativi limiti, di natura qualitativa e quantitativa, previsti dalla normativa vigente».

La questione ermeneutica riguarda, pertanto, la natura giuridica dell'accesso a tale fondo da parte dell'ente locale e, in particolare, se l'utilizzo del fondo possa configurarsi quale indebitamento, con conseguente applicazione di tutti i vincoli ed i limiti che ne disciplinano l'accesso da parte dell'ente, o se, piuttosto, abbia natura diversa, riconducibile ad una mera anticipazione di liquidità finalizzata alla realizzazione immediata di un

intervento urgente a carattere ripristinatorio.

La Sezione remittente, dopo aver richiamato le precedenti pronunce della giurisprudenza contabile che si sono occupate della questione, giungendo costantemente ad attribuire natura di indebitamento all'accesso al fondo in esame (Sezioni riunite per la Regione siciliana n. 14/2013, Sez. Reg. controllo Piemonte n. 76/2013/PAR, Sez. Reg. controllo Campania n. 100/2018/PAR, Sez. Reg. controllo Campania n. 76/2019/PAR), si interroga sulla possibilità di mantenere tale qualificazione anche dopo il D.M. 1 agosto 2019, adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno e la Presidenza del Consiglio dei ministri. Detto provvedimento, recependo il diverso orientamento formulato prima dalla Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (c.d. commissione Arconet) nella seduta del 17 ottobre 2018 e, successivamente, dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, istituito presso il Ministero dell'Interno, ha introdotto il punto 3.20-ter nell'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 al fine di disciplinare le modalità di contabilizzazione delle entrate e delle uscite derivanti dal ricorso a tale fondo. La disciplina introdotta dal decreto ministeriale sostanzialmente assimila l'utilizzo di tale fondo a quello delle anticipazioni di liquidità riconducibili alla definizione di cui all'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, le cui modalità di contabilizzazione sono anch'esse introdotte dal medesimo D.M. al punto 3.20-bis dell'allegato 4/2.

La Sezione remittente, ritenendo ancora preferibile la soluzione che include l'accesso a tale fondo fra le forme di indebitamento, anche in ragione dei rischi derivanti dalla previsione di fonti di finanziamento sottratte ai limiti, quantitativi e qualitativi, previsti per il ricorso all'indebitamento, ha rimesso la risoluzione della questione alla Sezione delle autonomie in considerazione della particolare rilevanza della stessa e delle ricadute della diversa qualificazione sulla individuazione degli enti che possono accedere al finanziamento (fra cui, ad esempio, gli enti in stato di dissesto o che abbiano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale).

CONSIDERATO

1. Il fondo per la demolizione delle opere abusive, istituito presso la Cassa depositi e prestiti, è previsto e disciplinato dall'art. 32, comma 12, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326, a norma del quale i comuni possono ottenere anticipazioni, senza interessi, per i costi relativi agli interventi di demolizione e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Le anticipazioni vanno restituite al fondo entro cinque anni, utilizzando le somme rimosse a carico degli autori degli abusi (a tal fine l'amministrazione comunale provvede alla riscossione mediante ruolo ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46) ed, in caso di mancato rimborso da parte del comune delle somme anticipate, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa depositi e prestiti, trattenendo le relative

somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo al comune interessato.

Con decreto del 23 luglio 2004, adottato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in attuazione della disciplina legislativa, è previsto che le anticipazioni vadano restituite unitamente ad una quota per le spese di gestione del fondo (pari al 0,1 per cento in ragione d'anno sul capitale erogato) entro sessanta giorni dall'effettivo recupero delle somme a carico dei responsabili degli abusi. In caso di mancata restituzione entro il termine di cinque anni dall'erogazione, il comune è tenuto al pagamento degli interessi di mora al saggio legale dalla scadenza del quinquennio fino all'effettivo pagamento.

2. La questione sottoposta all'esame della Sezione delle autonomie impone di esaminare, da una parte, la norma che disciplina l'accesso al fondo, la quale delinea una fattispecie giuridica complessa ed atipica, caratterizzata dal susseguirsi di una serie di negozi e atti amministrativi, dall'altra la nozione di indebitamento che, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale, si fonda sulla scienza economica, ma è influenzata dalle scelte discrezionali del legislatore ordinario (in tal senso Corte cost. 29 dicembre 2004 n. 425).

Dal punto di vista giuridico, la demolizione è lo strumento repressivo previsto per le violazioni edilizie più gravi e ha la funzione di ripristinare la legalità violata a seguito dell'abuso e, dunque, restaurare la rispondenza fra la situazione di fatto e quella di diritto.

Il compito di vigilare sull'attività urbanistico-edilizia compiuta nel territorio comunale spetta, al fine di assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, al comune (art. 27 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), il quale, pertanto, accertato l'abuso edilizio, ha il dovere di ordinare la rimozione dell'opera o la sua demolizione.

La normativa urbanistica detta una disciplina differenziata per le varie tipologie di abuso edilizio, prevedendo, in alcuni casi, la previa acquisizione gratuita del bene al patrimonio del comune (art. 31 D.P.R. n. 380/2001) e, in altri, invece, in ipotesi di inottemperanza spontanea all'ingiunzione a demolire, direttamente la demolizione d'ufficio a spese del responsabile o, eventualmente, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria (art. 33 D.P.R. n. 380/2001).

L'art. 29, comma 1, del D.P.R. 380/2001 prevede, inoltre, la responsabilità del titolare del permesso di costruire, del committente e del costruttore per le difformità delle opere dalla normativa urbanistica, con conseguente obbligo di pagamento delle sanzioni pecuniarie e, in solido, delle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.

Pertanto, la normativa, al fine di assicurare il ripristino della conformità della situazione di fatto alle previsioni urbanistiche, assegna al comune, in caso di inerzia del responsabile, il dovere di realizzare l'intervento demolitorio, ponendo a carico dell'autore dell'abuso

edilizio l'obbligo di rifondere le spese sostenute a tal fine dall'ente pubblico.

Qualora quest'ultimo decida di utilizzare il fondo istituito presso la Cassa depositi e prestiti, si applica la disciplina prevista dall'art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003, secondo cui il comune, ricevute le somme dal fondo, dovrà restituirle *"in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. In caso di mancato pagamento spontaneo del credito, l'amministrazione comunale provvede alla riscossione mediante ruolo ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46"*.

La fattispecie descritta dalle norme richiamate, pertanto, genera una pluralità di rapporti obbligatori:

- il credito, previsto dalla legge, del comune nei confronti dell'autore dell'abuso, riscuotibile mediante ruolo;
- il rapporto contrattuale fra il comune e la Cassa depositi e prestiti, che, sebbene sottoposto ad una disciplina specifica, può essere accostato civilisticamente alla nozione di mutuo di cui all'art. 1813 c.c.;
- il rapporto contrattuale, di norma un appalto, fra il comune che dispone la demolizione ed i soggetti che vi provvedono.

Non vi è, pertanto, dubbio, dal punto di vista giuridico, che da tale fattispecie nasca l'obbligo del comune di restituire alla Cassa depositi e prestiti le somme ricevute a titolo di anticipazione, a prescindere dall'esito, positivo o negativo, del recupero nei confronti dell'autore dell'abuso. Tuttavia, l'esistenza di un'obbligazione giuridica di restituzione della somma ricevuta non comporta automaticamente l'applicazione della disciplina contabile dell'indebitamento poiché quest'ultima opera, come osservato, su un piano diverso.

3. Quanto alla nozione di indebitamento, nella scienza economica l'indebitamento è un saldo contabile ottenuto dalla differenza fra entrate e uscite e misura, pertanto, il ricorso a risorse esterne per dare copertura a spese superiori alle entrate, ampliando così le risorse a disposizione per la realizzazione delle funzioni dell'ente. A tal proposito il Sistema europeo dei conti (SEC 2010) evidenzia come l'indebitamento rappresenti un "disavanzo da finanziare". In considerazione, pertanto, dell'effetto espansivo prodotto sulle spese, l'indebitamento pubblico viene disciplinato in senso restrittivo sia a livello europeo, che a livello nazionale.

Coerentemente con la natura economica dell'indebitamento, la legge n. 350/2003, a seguito, peraltro, della modifica dell'art. 119 della Costituzione e dell'introduzione della regola aurea secondo cui l'indebitamento può essere contratto solo per far fronte a spese di investimento, individua ai commi 17 e 18 dell'art. 3 una serie di operazioni che costituiscono indebitamento e investimento, escludendo, in via generale, che possano

costituire indebitamento *“le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”*.

È, pertanto, configurabile un rapporto di prestito anche in assenza di un'operazione di indebitamento ogni qualvolta l'importo ricevuto non vada ad ampliare le risorse a disposizione dell'ente e, dunque, non costituisca la copertura di nuove spese.

Infatti, come ricordato dalla Corte costituzionale, le nozioni di indebitamento ed investimento non hanno carattere univoco, tale per cui *“questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre”* (Corte cost. 29 dicembre 2004 n. 425), ma, fermi restando i principi della scienza economica su cui si fondano, possono essere concretizzate da interventi legislativi dotati di un certo grado di discrezionalità politica che, ove non trascenda i confini costituzionali, può portare all'identificazione di operazioni eccezionali di *“prestito”* che non costituiscono indebitamento.

Ne sono un esempio le anticipazioni di liquidità, le quali, come riconosciuto da ultimo dalla Corte costituzionale, *“costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e - in quanto tali - sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento”* (Corte cost. 28 gennaio 2020 n. 4).

4. Nel caso del fondo per le demolizioni delle opere abusive, pur sussistendo un rapporto creditizio fra la Cassa depositi e prestiti e il comune, occorre, dunque, verificare se tale rapporto costituisca o meno indebitamento per l'ente e, dunque, se l'importo ricevuto vada ad ampliarne la capacità di spesa, consentendo il finanziamento di spese altrimenti prive di copertura.

A tal proposito si contrappongono due orientamenti: quello che attribuisce all'accesso al fondo la natura di indebitamento, con conseguente applicazione della relativa disciplina restrittiva, sostenuto nelle precedenti pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei Conti, e quello che esclude la natura di indebitamento, espresso, da ultimo, dall'Osservatorio sulla finanza locale e poi confluito nella specifica disciplina dettata dall'art. 3 del D.M. 1 agosto 2019 nell'ambito dei principi contabili aventi ad oggetto le modalità di contabilizzazione del ricorso al fondo.

Preliminarmente, quanto al valore dei principi contabili, occorre richiamare l'orientamento già espresso da questa Sezione secondo cui *“pur se cedevoli rispetto alla fonte di rango primario, i principi contabili restano un parametro normativo dal quale non è possibile discostarsi. Le Sezioni di controllo della Corte devono dunque assumere detti principi come parametro di valutazione al pari di qualsiasi altra norma. Nel caso si ritenesse l'emergenza di qualche distonia normativa, la questione va sottoposta alla Sezione delle autonomie cui è intestata*

dall'art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012 la funzione nomofilattica, come correttamente è avvenuto nel caso in esame" (Sez. Autonomie n. 15/2017/QMIG).

Inoltre, come ribadito dalla Corte costituzionale, la natura giuridica di un'operazione economico-finanziaria deve essere individuata con riferimento alla sua struttura e alle sue modalità di funzionamento. Non risulta, invece, possibile attribuire a livelli di normazione secondaria, quali i decreti ministeriali, il potere di disporre modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimento". È, infatti, necessario "il rispetto del principio di legalità sostanziale, in forza del quale l'esercizio di un potere politico-amministrativo incidente sull'autonomia regionale (nonché sull'autonomia locale) può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino in via generale il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità (cfr. sentenze n. 150 del 1982, n. 384 del 1992, n. 301 del 2003)" (Corte cost. n. 425/2004).

Ne consegue, pertanto, che, in caso di contrasti ermeneutici circa la natura giuridica di un'operazione, la relativa questione dovrà essere risolta con riferimento alla sua struttura ed al suo funzionamento e, solo in seguito, andrà verificato se le modalità di contabilizzazione dettate dalla normativa secondaria abbiano contribuito all'esplicitazione di tale natura, risultando con la stessa coerenti.

La tesi che qualifica l'accesso al fondo per le demolizioni delle opere abusive quale indebitamento evidenzia che il comune rimane obbligato a restituire alla Cassa depositi e prestiti la somma ricevuta a titolo di finanziamento a prescindere dall'esito dell'incasso del relativo importo a carico del responsabile dell'abuso edilizio. Ciò escluderebbe che i lavori di demolizione eseguiti dal comune possano trovare la loro fonte di finanziamento nel credito, peraltro di difficile esazione, che lo stesso ente vanta nei confronti del responsabile dell'abuso. Ne conseguirebbe, secondo questa posizione, che l'accesso al fondo ampliherebbe le risorse di cui il comune può disporre, fornendo copertura alle opere di demolizione, che altrimenti ne sarebbero prive.

In tal senso le Sezioni riunite siciliane, ritenendo che l'elencazione delle operazioni di indebitamento contenuta nell'art. 3, comma 17, della L. n. 350/2003 non abbia carattere tassativo, hanno inquadrato l'accesso al fondo in esame nella nozione di indebitamento in quanto "operazione che comporta l'acquisizione di risorse aggiuntive, per effettuare spese per le quali non è già prevista idonea copertura di bilancio" (Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana n. 14/2013).

Parimenti, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha ritenuto che il fondo costituisca uno strumento di finanziamento delle amministrazioni locali "che sono tenute alla restituzione di quanto ricevuto dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. indipendentemente dalla circostanza che abbiano recuperato o meno le somme necessarie per la demolizione dell'opera abusiva" e, dunque, che rientri tra le forme di indebitamento (Corte dei conti, Sez. Reg. controllo Piemonte n. 76/2013/PAR).

La Sezione regionale di controllo per la Campania si è pronunciata in modo analogo in due successivi arresti (Corte dei conti, Sez. Reg. controllo Campania n. 100/2018/PAR e n. 76/2019/PAR) ed, infine, nella delibera di rimessione, ribadendo che l'accesso al fondo in esame non costituisce una partita di giro, con effetti neutrali sugli equilibri di bilancio dell'ente, ma una forma di indebitamento che consente di acquisire risorse aggiuntive per finanziare spese prive di adeguata copertura.

Quanto alla conformità dell'operazione alla regola aurea di cui all'art. 119 Cost., questo orientamento ritiene che le demolizioni rientrino nella nozione di investimento in forza del dato letterale, essendo specificamente menzionate fra gli investimenti nell'elenco di cui all'art. 3, comma 18, della l. n. 350/2003.

In senso difforme, la tesi contraria alla configurabilità dell'operazione quale indebitamento, valorizza il dato legislativo secondo cui il soggetto su cui incombe l'onere economico delle spese di demolizione è il responsabile dell'abuso edilizio, al quale, in caso di inerzia, si sostituisce, in base all'espressa previsione legislativa, l'ente locale che, in ragione delle sue funzioni di vigilanza e tutela del territorio, è tenuto a realizzare materialmente la demolizione.

A tal fine il comune può decidere di accedere al fondo rotativo istituito presso la Cassa depositi e prestiti, che, nelle more dell'incasso delle somme dovute dal responsabile dell'abuso, fornisce all'ente la liquidità necessaria per la realizzazione della demolizione. L'accesso al fondo, pertanto, non realizza alcun ampliamento delle risorse finanziarie del comune perché le spese di demolizione trovano la loro copertura nelle entrate accertate nei confronti dell'autore dell'abuso, mentre l'entrata derivante dall'incasso del finanziamento trova la sua contropartita nell'uscita per la restituzione dell'anticipazione alla Cassa depositi e prestiti.

Quanto al rispetto del dettato costituzionale, tale orientamento contesta la configurabilità delle demolizioni delle opere abusive quali investimenti, collocando le relative spese fra quelle di funzionamento dell'ente. Secondo questa tesi, infatti, le demolizioni riconducibili all'attività di ripristino della legalità urbanistica non possono farsi rientrare nella nozione di investimento, in quanto attività necessitate rientranti fra i compiti di polizia e vigilanza del comune, molto differenti dalle demolizioni che, inquadrandosi nell'ambito di attività lecite intestate all'ente, ricadrebbero nella nozione di investimento.

5. Quest'ultima ricostruzione risulta maggiormente aderente al dato normativo, in quanto, sia la normativa urbanistica che la specifica disciplina del fondo pongono il finanziamento delle opere di demolizione a carico del responsabile dell'abuso edilizio, prevedendo espressamente che la provvista per la restituzione delle anticipazioni ricevute sia reperita dal comune *“utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi”* (art. 32 co. 12 D.L. 269/2003).

Se, infatti, come già rilevato, la definizione di indebitamento, fondata sulla previsione

dell'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003, si riconnette all'ampliamento delle risorse attive dell'ente al fine di finanziare spese che risulterebbero, altrimenti, prive di copertura, la fattispecie in esame non può costituire indebitamento in quanto il fondo si limita a fornire al comune risorse per anticipare la realizzazione di un intervento demolitorio autonomamente finanziato dalle entrate che il comune accerta nei confronti del responsabile dell'abuso edilizio.

Né risulta condivisibile la tesi contrapposta, fatta propria anche dalla Sezione remittente, che contesta l'idoneità concreta di tale entrata, legislativamente prevista, di poter essere considerata "adeguata copertura" per le spese di demolizione in considerazione delle difficoltà che, in base all'esperienza concreta, vengono frequentemente rilevate per il suo effettivo incasso.

Infatti, l'idoneità di un'entrata a costituire una adeguata copertura per una spesa va valutata *ex ante*, con riferimento alle sue caratteristiche giuridiche ed economiche (esistenza del titolo giuridico, individuazione del soggetto debitore, assenza di condizioni di efficacia, finanziabilità della spesa mediante tale tipologia di entrata, compatibilità temporale fra entrata e uscita), mentre la concreta difficoltà della sua effettiva riscossione si ricollega al rischio dell'operazione.

Pertanto, l'uscita per la realizzazione delle demolizioni si presenta coperta dal credito vantato dal comune nei confronti del responsabile dell'abuso ed il rischio che l'onere economico delle demolizioni finisca per gravare sul bilancio comunale a causa della mancata riscossione del credito, costituisce, per quanto possa presentarsi statisticamente frequente, un esito patologico della fattispecie delineata dal legislatore che non può incidere sulla qualificazione giuridica della stessa ed, in particolare, sulla natura del finanziamento che il comune accende presso la Cassa depositi e prestiti.

La possibilità del mancato incasso del credito non incide, infatti, sulla sua adeguatezza a costituire una valida copertura della spesa, ma deve, piuttosto, essere trattato come "rischio" e fronteggiato con gli strumenti previsti dall'ordinamento, fra cui, in primo luogo, la svalutazione mediante accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Diversamente opinando, qualunque entrata gravata da un rischio di riscossione dovrebbe essere esclusa, integralmente ed a priori, dal novero delle risorse utilizzabili dall'ente per il finanziamento delle proprie spese.

Conclusivamente, pertanto, la *ratio* della disciplina esaminata è quella di consentire al comune, in considerazione delle funzioni attribuitegli dalla legge in tema di pianificazione e controllo del territorio, di realizzare tempestivamente l'intervento ripristinatorio in danno del responsabile, anticipando le risorse economiche necessarie ed, eventualmente, accedendo al fondo a tal fine istituito. Il legislatore, imponendo al comune la realizzazione dell'intervento demolitorio, attribuisce rilievo preminente all'esigenza di tutelare il territorio, ripristinando la legalità violata, nonostante il potenziale rischio che il comune

non riesca a riscuotere, in tutto od in parte, l'entrata che ne costituisce copertura.

Pertanto, il rischio connesso alla mancata riscossione, che il comune deve comunque fronteggiare con gli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento (fra cui, in primo luogo, un congruo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione), è contemperato dai benefici derivanti dalla realizzazione immediata dell'intervento in ragione del rilievo attribuito all'integrità del territorio e all'eliminazione dell'abuso.

In definitiva, la disciplina specifica delle modalità di contabilizzazione introdotta dal D.M. 1 agosto 2019 risulta, pertanto, coerente con tale ricostruzione. Secondo quanto previsto dal punto 3.20 ter, infatti, il comune, ricorrendo all'anticipazione di liquidità in esame, deve procedere a contabilizzare due flussi contabili:

- il finanziamento da parte del fondo, composto dall'entrata derivante dall'anticipazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti, accertata nel titolo 6 delle entrate "Accensione di prestiti", e dalla spesa riguardante il rimborso dell'anticipazione alla stessa Cassa Depositi e Prestiti, impegnata nel titolo 4 della spesa con imputazione al medesimo esercizio dell'accertamento;
- la realizzazione delle opere demolitorie, fondata sul presupposto che sia *"già accertata l'entrata nei confronti degli autori degli abusi e impegnata la spesa per l'effettiva demolizione dell'opera abusiva"*.

Tale disciplina contabile, in coerenza con la natura giuridica dell'operazione delineata, pone a copertura dell'impegno di spesa per la demolizione dell'opera abusiva l'accertamento dell'entrata a carico degli autori dell'abuso, colloca su un piano separato i rapporti fra ente e Cassa depositi e prestiti e tiene conto del rischio di mancata riscossione delle somme accertate a carico dell'autore dell'abuso mediante la previsione di un congruo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con la deliberazione n. 117/2020/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

"Il ricorso al Fondo per le demolizioni delle opere abusive non rientra nella nozione di indebitamento in quanto le opere di demolizione, pur se realizzate dal comune, sono finanziate dall'autore dell'abuso edilizio, chiamato a rifondere le spese sostenute a tal fine dal comune. Il rischio connesso alla mancata riscossione di tale entrata da parte del comune va sterilizzato mediante congruo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, secondo le regole stabilite dai principi contabili."

La Sezione regionale di controllo per la Campania si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Allo stesso principio si conformeranno tutte

le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 18 dicembre 2020.

Il Relatore
Alessandra CUCUZZA
F.to digitalmente

Il Presidente
Guido CARLINO
F.to digitalmente

Depositata in segreteria il 31 dicembre 2020

Il Dirigente
Renato PROZZO
F.to digitalmente

